

Fiche 6

Etude comparative des législations européennes

Il n'existe pas de cadre juridique harmonisé au niveau communautaire dans le domaine de l'urbanisme commercial. En vertu du principe de subsidiarité, chaque Etat membre est compétent pour définir les modalités de réalisation des implantations de surfaces commerciales, tout en respectant les principes communautaires de liberté d'établissement et de libre prestation des services, garantis par le traité sur l'Union européenne.

D'une manière générale, les législations européennes sur l'équipement commercial visent plutôt des objectifs d'aménagement du territoire, notamment dans les pays du nord de l'Europe, alors qu'elles tentent davantage de réguler les activités de distribution dans les pays du sud de l'Union européenne. Ces législations sont très différentes d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre au sein d'un même pays, tant au niveau de leur contenu que de leur mise en œuvre. Cette hétérogénéité des règles est très marquée dans les pays fédéraux ou décentralisés.

Au final, cette étude montre que si ces législations n'ont pas empêché le déclin du petit commerce, la concentration de la distribution, et l'augmentation régulière de la surface de vente moyenne depuis une trentaine d'années, elles ont bien entendu pesé sur l'évolution des formes de distribution et modelé un paysage commercial propre à chaque pays.

1. Les législations européennes en matière d'équipement commercial ont pour principaux objectifs l'aménagement des espaces et la préservation des équilibres commerciaux.

Les législations organisant les implantations de grandes surfaces commerciales se distinguent par les objectifs qu'elles poursuivent et par conséquent, par la procédure d'étude des projets. Ainsi dans la majorité des pays du nord de l'Europe, l'étude de l'implantation commerciale se fait lors de l'instruction du permis de construire. En France, comme dans les pays du sud, l'obtention de l'autorisation d'exploitation commerciale est un préalable au dépôt d'une demande de permis de construire.

1.1. La procédure d'autorisation d'exploitation commerciale préalable au dépôt d'une demande de permis de construire est la règle en Italie, en Espagne, au Portugal, en Grèce, ainsi qu'en Belgique.

Ainsi, les dispositions mises en œuvre par ces pays s'analysent davantage comme des outils de régulation destinés à maintenir une diversité dans les différentes formes de commerce et à enrayer l'expansion des grandes et moyennes surfaces. Elles instaurent donc une autorisation préalable ou licence en plus de la demande de permis de construire, autorisation requise en général au-delà d'une surface de vente variant de 400 m² (Belgique) à 1500 m² (région de Madrid). Aux critères mentionnés précédemment s'ajoutent des critères de nature économique : influence du projet sur l'emploi, les prix, le commerce existant et notamment le petit commerce.

En **Espagne**, l'Etat a fixé des principes généraux encadrant la délivrance d'une licence commerciale. Deux critères essentiels doivent être pris en compte : l'existence d'un équipement

commercial adéquat dans la zone concernée et l'impact du nouvel établissement sur la structure commerciale de la zone, et notamment les effets sur le petit commerce existant.

En **Italie**, c'est la « loi Bersani » du 31 mars 1998 qui fixe les objectifs du dispositif de régulation : il s'agit avant tout d'assurer une répartition équitable et un aménagement équilibré du territoire. Les régions peuvent ensuite fixer leurs propres critères, visant à un développement harmonieux de l'appareil commercial, la garantie des intérêts de la population et le maintien de l'animation des zones difficiles, centres villes et régions rurales.

1.2. Le droit applicable à l'équipement commercial dans la plupart des pays du nord de l'Europe (Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Norvège et Suède) vise essentiellement à contenir le développement des commerces de périphérie et la dévitalisation des centres villes.

Les projets d'implantation de nouveaux commerces sont examinés dans le cadre de demandes de permis de construire. Dans ces pays, les critères à l'aune desquels sont jugés les projets d'implantation se déclinent donc autour de préoccupations environnementales et d'aménagement des espaces : vitalité des centres villes, conséquences sur la fluidité des transports, protection des paysages, préjudice potentiel porté à l'approvisionnement de proximité des populations.

En **Allemagne**, des zones spécifiques sont prévues pour les implantations commerciales. Plusieurs critères sont déterminants pour autoriser de telles implantations : la satisfaction des besoins de la population et des intérêts de l'économie locale (notamment ceux des PME), le bon fonctionnement des infrastructures de transport et de la circulation, le respect de l'environnement, une bonne gestion du développement territorial ainsi que l'effet de l'implantation sur la structure des autres activités commerciales exercées dans la même zone. La procédure allemande, qui est limitée à la seule étape de l'obtention du permis de construire, paraît plus légère. Toutefois, la contrainte d'implanter les commerces dans les seules zones prévues à cet effet freine l'évolution de l'offre aux besoins des consommateurs.

Au **Royaume-Uni**, aucun dispositif spécifique de régulation n'est prévu en matière d'équipement commercial. La réglementation applicable en ce domaine relève des politiques de l'urbanisme. Plusieurs objectifs guident l'octroi des permis de construire : soutien aux centres villes, concentration des aménagements, maintien d'un secteur de la distribution efficace et concurrentiel et satisfaction des besoins de la population.

En première analyse, les critères retenus dans les réglementations des pays du nord paraissent relever d'une inspiration plus libérale alors que ceux retenus par les pays du sud de l'Europe semblent plus nombreux, voire restrictifs. Mais ces deux types **de réglementation se distinguent surtout par les objectifs prioritaires poursuivis, qui visent soit à freiner le déclin du petit commerce, quel que soit le lieu d'implantation, face au développement des grandes surfaces, soit à orienter les implantations des commerces, en périphérie ou en centre ville en fonction d'une politique d'aménagement du territoire.** Au total, l'évolution des réglementations nationales et de leur mise en œuvre, met clairement en exergue que **l'encadrement des installations de surfaces commerciales répond à un objectif d'aménagement du territoire.** De ce fait, on constate une convergence dans les évolutions des réglementations entre le nord et le sud de l'Europe.

1.3. Les pays de l'Europe de l'Est ayant récemment intégré l'Union européenne s'orientent désormais vers l'adoption d'une réglementation de l'équipement commercial prenant en compte les spécificités de la distribution.

Dans les trois pays d'Europe centrale et orientale étudiés, **Hongrie, République tchèque et Pologne**, la construction ou l'ouverture de nouveaux commerces s'insère dans le droit commun de la construction et ne fait pas à ce jour l'objet de disposition particulière.

Toutefois, la rapidité avec laquelle la grande distribution s'est déployée dans ces pays motive plusieurs projets de régulation des conditions d'implantation des grandes surfaces de distribution dans un but d'aménagement plus harmonieux des espaces dédiés au commerce.

Ainsi, en Hongrie, un projet de loi sur le commerce, qui pourrait entrer en vigueur en 2007, soumettrait toute construction d'une surface de vente supérieure à 2 500 m² à des études d'impact sur le commerce et l'urbanisme.

2. Le champ d'application de la procédure d'autorisation d'urbanisme commercial est variable d'un pays à l'autre., voire d'une région à l'autre au sein d'un même pays.

La **France** a choisi de réglementer les créations et les extensions d'équipements commerciaux d'une superficie supérieure à 300 m², avec certaines modulations en fonction du secteur d'activité : La création ou l'extension de garages ou de commerces de véhicules automobiles disposant d'atelier d'entretien et de réparation n'est pas soumise à une autorisation d'exploitation commerciale, lorsqu'elle conduit à une surface totale de moins de 1 000 m².

En **Espagne**, la réglementation nationale fixe une obligation d'autorisation pour tout grand établissement commercial, c'est-à-dire pour toute surface d'exposition et de vente supérieure à 2.500 m². La majorité des communautés autonomes a complété cette disposition en soumettant à autorisation les surfaces de vente de taille inférieure. Les seuils sont variables d'une communauté à l'autre et dépendent également de la population de la commune d'implantation. Pour les communes de moins de 10 000 habitants, le seuil varie de 400 m² aux Baléares à 1.500 m² à Madrid.

En **Italie**, les autorisations sont classées en trois catégories : commerce de proximité, moyenne surface et grande surface. Les seuils diffèrent selon la taille des communes. Le seuil bas s'applique au commerce de proximité soit 150 m² dans une commune de moins de 10 000 habitants ; 250 m² dans une commune de plus de 10 000 habitants.

En **Allemagne**, la création, l'extension ou le changement de secteur d'activité de grandes surfaces, définies comme telles à partir de 700 m² de surface de vente, ou 1.200 m² de surface construite, sont soumis à contrôle. Les centres commerciaux sont soumis à autorisation dès le premier m².

Deux pays prévoient des limites supérieures pour les équipements commerciaux : le **Danemark** et l'**Irlande**.

Enfin, même si le **Royaume-Uni** ne procède pas à une analyse strictement économique des créations de surface de vente au détail, le dispositif plus souple du permis de construire n'en recouvre pas moins un champ d'application large puisqu'il s'applique dès le premier m².

3. La procédure est elle-aussi très variable entre pays, voire au sein d'un même pays.

En **Espagne**, les 17 communautés autonomes développent chacune la réglementation de l'Etat en fixant les critères relatifs à la concession des licences, pour laquelle elles sont compétentes.

Quant aux **régions italiennes**, elles sont au cœur du dispositif réglementaire du commerce. Elles établissent une programmation pour le développement du réseau de distribution (biennale ou triennale), en collaboration avec les autorités locales et les représentants des organisations professionnelles. Les communes dressent des plans urbains respectant les orientations de la région et définissent leur propre régime d'octroi des autorisations.

En **Allemagne**, les Länder produisent leur propre réglementation, dans le cadre d'un plan de développement territorial, susceptible d'être différent d'un Land à l'autre. Les communes élaborent, elles aussi, des plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Au **Royaume-Uni**, les échelons locaux élaborent des plans d'urbanisme, qui fixent des zones attribuées au commerce. Chaque comté dresse notamment un schéma d'aménagement directeur pour son territoire, schéma approuvé par l'administration centrale. Ce schéma définit les objectifs de la politique appliquée vis-à-vis des centres commerciaux existants et l'implantation des nouveaux centres (nombre, type, localisation).

Dans chacun de ces pays, la définition des zones géographiques interdites pour la création de grandes surfaces de distribution est susceptible de limiter l'arrivée de nouveaux concurrents dans les zones de chalandise concernées.

4. La délivrance de l'autorisation d'exploitation commerciale est une compétence très largement décentralisée.

L'implantation d'un magasin de détail au **Royaume-Uni** est soumise à la délivrance du permis de construire par les autorités locales. Au niveau national, le vice-premier ministre examine les recours contre les décisions de refus, mais étudie aussi toute demande portant sur la création d'une surface de vente au détail supérieure à 20.000 m² et peut s'auto-saisir de tout projet revêtant une importance supra-locale.

Seul le **Portugal** confie en partie la responsabilité de délivrer les autorisations d'exploitation de commerces à des services déconcentrés de l'Etat, l'essentiel relevant toutefois de la responsabilité de commissions régionales ou municipales composées d'élus, de représentants de l'Etat, d'associations de consommateurs, de commerçants.

En **Allemagne**, le service d'urbanisme de la commune d'implantation instruit la demande et consulte pour avis la chambre de commerce et d'industrie avant de délivrer le permis de construire. Pour tout projet dont la surface construite est supérieure à 6.000 m², le permis de construire est

délivré par la direction régionale de planification compétente en matière d'aménagement au niveau du Land.

En **Espagne**, le service de la Communauté en charge du commerce délivre la licence commerciale aux grands établissements commerciaux, le plus souvent après avis d'un conseil de régulation composé de représentants de l'administration et des professionnels concernés. Le régime des licences propre à chaque Communauté autonome est mis en œuvre au niveau de la région ou décentralisé aux conseils municipaux.

En **Italie**, pour les grandes structures de vente l'autorisation est délivrée par une « conférence des services » composée d'un représentant de chacune des collectivités concernées, commune, province, région, après consultation des associations de consommateurs et des organisations professionnelles. Ces organismes donnent également leur avis pour les moyennes surfaces pour lesquelles, comme pour les commerces de proximité, la commune est compétente.

En **Belgique** au-delà d'une surface commerciale nette de 1000 m², le collège des bourgmestres et échevins statue sur avis consultatif du comité socio-économique national pour la distribution, dans un délai de 70 jours. A défaut de décision dans le délai imparti, la décision est réputée favorable.

5. Les législations de l'urbanisme commercial ont un impact direct le paysage commercial propre à chaque pays ou à chaque région d'un pays.

En **Espagne**, la part de marché des hypermarchés peut varier de 10 points d'une région à l'autre, en fonction de l'accueil plus ou moins favorable que ce format suscite auprès des Autonomies.

En **Allemagne**, les nouveaux Länder ont adopté une politique plus souple en matière d'équipement commercial, afin de combler rapidement le différentiel existant entre l'est et l'ouest du pays.

En **Italie**, le cadre général édicté par la loi « Bersani » en matière d'équipement commercial a été appliqué de façon très hétérogène par les régions ce qui tend à accentuer les disparités régionales en matière d'équipement commercial.

L'effet sur le paysage de la distribution des dispositions touchant à l'équipement commercial s'est traduit par un moindre développement des très grandes surfaces et des centres commerciaux en périphérie des villes en Europe du nord, surtout en **Allemagne** et au **Danemark**, et plus récemment par un effet d'aubaine pour certains formats de proximité comme les maxi discompteurs.